



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2020

Direkte Demokratie und Kontrollillusion

Langer, Lorenz

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-196414>

Newspaper Article

Published Version

Originally published at:

Langer, Lorenz. Direkte Demokratie und Kontrollillusion. In: Neue Zürcher Zeitung, 29 January 2020, 10.



NADIA SHIRA COHEN / LAIF

FOTO-TABLEAU

Nagoro in Japan ist das Dorf der Puppen 3/5

Die Stoffpuppen, die das japanische Dorf Nagoro bevölkern, werden von Tsukimi Ayano und ihren Bekannten angefertigt. Sie sind mit Zeitungen gefüllt und tragen Kleider, die aus ganz Japan gespendet werden. Ayano, fotografiert von Nadia Shira Cohen, ist 70 Jahre alt und wurde in Nagoro geboren. Als sie 12 war, zog ihre Familie nach Osaka, weil der Vater dort eine Arbeit gefunden hatte. Ayano blieb dort, heiratete und bekam zwei Kinder. Später jedoch zogen ihre Eltern wieder nach Nagoro, und nachdem ihre Mutter gestorben war, ging auch Ayano 2002 zurück, um sich um ihren Vater zu kümmern. Die Idee mit den Stoffpuppen sei ihr gekommen, als Vögel in ihrem Garten das frisch ausgesäte Saatgut aus der Erde gepickt hätten, erzählte Ayano der «New York Times». Sie brauchte eine Vogelscheuche, und so nähte sie ihre erste Stoffpuppe, die sie wie ihren Vater anzog. In Interviews sagte Ayano, die Puppe habe so echt gewirkt, dass Nachbarn sie angesprochen und gegrüsst hätten. Das habe sie amüsiert, und so habe sie beschlossen, mehr Puppen zu nähen. Jede von ihnen ist individuell gestaltet, einige ähneln realen Personen, die weggezogen oder verstorben sind. Ayano wehrt sich gegen Zuschreibungen von aussen. Weder seien die Puppen Kunst noch eine Folge von Verzweiflung. Das Nähen mache ihr einfach Freude, sagt sie. Für sich selbst hat Ayano eine Puppe nach dem Bildnis ihrer Grossmutter genäht. Fährt sie Auto, sitzt die Puppe auf dem Beifahrersitz. Ayano sagt, dann sei sie nie allein.

Demokratische Mitwirkung

Direkte Demokratie und Kontrollillusion

Gastkommentar
von LORENZ LANGER

Die zunehmende internationale Verflechtung stellt die direkte Demokratie in der Schweiz vor grosse Herausforderungen. Erfolgreiche Volksinitiativen können oft nur noch teilweise oder gar nicht umgesetzt werden, weil sie mit völkerrechtlichen Verpflichtungen kollidieren. Es wäre zu einfach, diese Kollisionen allein mit dem Hinweis auf «populistische» Initiativen zu erklären – solche gab es immer schon –, angefangen bei der ersten Volksinitiative, die 1893 ein Schächtverbot verlangte. Es sind nicht die Initiativen, die sich geändert haben, sondern der internationale Rahmen. Und mit diesem neuen Rahmen kollidieren nicht nur nationalistische Vorhaben, sondern auch etwa Umweltschutzanliegen, wie die Off-Roader- oder die Alpeninitiative gezeigt haben. Die Effektivität der direktdemokratischen Instrumente nimmt dadurch ab.

Um diesem Trend entgegenzuwirken, wurde die demokratische Mitwirkung beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen wiederholt erweitert – und soll bald zwingend auch bei «Verträgen mit Verfassungsrang» zur Anwendung kommen. Das erklärte Ziel ist, einen «Parallelismus» zwischen demokratischer Mitwirkung bei nationaler und internationaler Normsetzung zu schaffen. Aber dieser Parallelismus ist unrealistisch. Das Völkerrecht hat Vortrittsregeln, und wichtige internationale Abkommen – das zeigt etwa Schengen – sind stark pfadabhängig: Mit jedem nachvollzogenen Schritt steigen die Opportunitätskosten für einen Ausstieg. Versuche, die demokratische Kontrolle zu stärken, sind deshalb zum Scheitern verurteilt. Sie können die Situation sogar noch verschlimmern, indem sie die Illusion von Souveränität perpetuieren oder gar verstärken.

Der von der Psychologin Ellen J. Langer geprägte Begriff der Kontrollillusion beschreibt die Überzeugung, eine Situation beeinflussen zu können, wenn dies nachweislich nicht der Fall ist. Kontrollillusion kann durchaus positiv wirken, etwa im Strassenverkehr: Wer an einem Fussgängerstreifen den Ampelknopf drückt, geht davon aus, dass dadurch die Ampel auf Grün schaltet. Vielerorts sind diese Knöpfe aber inzwischen deaktiviert. Nun zeigen psychologische Studien, dass Fussgänger eher auf das grüne Signal warten, wenn sie einen Knopf drücken können – selbst wenn dieser die grüne Phase gar nicht beschleunigt. Realisieren die Fussgänger aber, dass der Knopf deaktiviert ist, verkehrt sich der positive Effekt ins Gegenteil: Sie überqueren dann häufiger bei Rot

die Strasse – und sind künftig davon überzeugt, dass überhaupt kein Ampelknopf irgendeine Wirkung zeitigt. Die Illusion demokratischer Kontrolle kann zu ganz ähnlichen Reaktionen führen. Wenn Entscheidungsmöglichkeiten selektiv oder nur dem Anschein nach gewährt werden, kann dies ebenfalls zur Folge haben, dass die Stimmbürger die Demokratiestrasse bei Rot überqueren: Beispiele sind die Durchsetzungs- und die Selbstbestimmungsinitiative, aber auch Aktionen zivilen Ungehorsams. «Kompensatorisches» Wählen und Abstimmen nimmt zu: Es werden extremistische Positionen unterstützt in der Annahme, dass diese ohnehin nicht umgesetzt würden.

Was tun, damit angesichts der restriktiven Rahmenbedingungen die Frustration nicht zu gross wird? Vielleicht müsste unsere Demokratie neu kalibriert werden: Die (wirtschaftlichen, kulturellen und edukativen) Vorteile der Internationalisierung sollten explizit gemacht werden; zugleich dürfen aber auch die unvermeidlichen Trade-offs nicht verschwiegen werden. Entgegen anderslautenden Beteuerungen gibt es beispielsweise durchaus Spannungen zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Letztere schützt eben auch den Alpentransitverkehr, wenn er international geregelt ist. Solche Einschränkungen müssen offen kommuniziert werden, anstatt den Stimmbürgern stets noch mehr Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten zu versprechen.

Aber nicht nur für das Problem, sondern auch für dessen Lösung bietet das Bild des Fussgängerstreifens Anschauungsunterricht: In Zürich beispielsweise kommt – laut der städtischen Dienstleistung Verkehr – eine differenzierte Ampelregel zur Anwendung. Wird ein Knopf gedrückt, führt dies tatsächlich zu einer Grünphase – die aber dann verzögert wird, wenn ein öffentliches Verkehrsmittel naht. Wenn dies offen kommuniziert wird, wissen die Fussgänger, dass das Drücken des Knopfes grundsätzlich eine Wirkung zeitigt. Zugleich leuchtet ihnen der Vorrang für Tram und Bus ein: Diese Verkehrsmittel haben einen langen Bremsweg; auch reduzieren sie Verkehr und Emissionen. Ihre Privilegierung gereicht deshalb allen zum Vorteil. Genau gleich verhält es sich mit dem Verhältnis von völkerrechtlichen Pflichten und demokratischen Entscheidungen. Letztere müssen respektiert und umgesetzt werden – doch kann es im Einzelfall angezeigt sein, die Wahrung internationaler Verpflichtungen höher zu gewichten.

Lorenz Langer ist Assistenzprofessor an der Universität Zürich und am Zentrum für Demokratie Aarau.

Atomwaffensperrvertrag

Iran wird Konsequenzen tragen müssen

Gastkommentar
von HANS RÜHLE

Nach dem faktischen Ende des Nuklearabkommens zwischen Iran und den Mitgliedern des Unosicherheitsrats sowie Deutschland hat Teheran die Möglichkeit angedeutet, aus dem Atomwaffensperrvertrag (Non-Proliferation Treaty, NPT) auszutreten. Damit steht die Frage im Raum, ob Iran sich durch einen Austritt aus dem NPT Zwangsmassnahmen der internationalen Gemeinschaft entziehen könnte. Denn ohne den NPT, so könnte man annehmen, fehlt es an der Rechtsgrundlage, um ein Fehlverhalten von Iran ahnden zu können.

Doch ganz so einfach ist die Sache nicht. Ein Austritt aus dem NPT ist zwar möglich, aber er hat einen hohen Preis. Über Jahre hinweg hat die internationale Staatengemeinschaft neue Regeln geschaffen, die ein Zurücktreten von dem Vertrag nicht folgenlos bleiben lassen.

Die einseitige Kündigung des NPT durch ein Mitgliedsland ist in Artikel X geregelt, dort heisst es: «Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer staatlichen Souveränität berechtigt, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn sie entscheidet, dass (...) eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist.»

Diese schlichte Austrittsklausel entsprach zur Zeit der Vertragsverhandlungen in den 1960er Jahren allgemein gültigen völkerrechtlichen Prinzipien. Das heute in Iran aktuell gewordene Szenario, wonach ein Staat dem NPT beitrifft, sodann die im Vertrag vorgesehene Hilfe bei der zivilen Nutzung der Kernenergie zum Aufbau einer eigenen zivilen Infrastruktur nutzt, um dann kurz vor der möglichen Realisierung einer militärischen Option den Vertrag zu verlassen, spielte damals keine Rolle. Da zudem fast alle Staaten der Welt dem 1968 abgeschlossenen Vertrag beitraten, schien es keinen Grund zur Beunruhigung zu geben. Das änderte sich 1993. Die Internationale Atomenergiebehörde sah einen Verstoß Nordkoreas gegen den NPT und überwies den Fall an den Uno-Sicherheitsrat. Als Nordkorea daraufhin seinen Austritt aus dem NPT ankündigte, der Sicherheitsrat jedoch nicht reagierte, erwog Washington die Anwendung militärischer Gewalt. Unter amerikanischem Druck nahm Nordkorea seinen Austritt zurück und schloss mit den USA ein Abkommen, das seine Plutoniumproduktion wesentlich einschränkte. Als sich jedoch wenige Jahre später zeigte, dass Nordkorea seine Anlagen zur Anreicherung von Uran ausweitete, kündigte Pjongjang 2003 seine Mitgliedschaft im NPT endgültig. Und wieder reagierte der Uno-Sicher-

heitsrat nicht. Das Drama um Nordkoreas Austritt aus dem NPT zeigte, dass Handlungsbedarf bestand. Einige interpretierten deshalb im Fall einer Kündigung ein materielles Prüfungsrecht des Sicherheitsrats hinein – einschliesslich umfassender Sanktionsmöglichkeiten. Andere leiteten Sanktionsmöglichkeiten aus der Rolle des Sicherheitsrats als «Hüter des Vertrages» ab. Wieder andere schliesslich plädierten für formale Veränderungen des Vertrages selbst. Keiner dieser Vorschläge konnte sich durchsetzen.

Doch würde eine Kündigung Irans deshalb folgenlos bleiben? Aus dem NPT selbst lassen sich keinerlei Sanktionsmöglichkeiten ableiten. Allerdings verabschiedeten die Regierungschefs der Sicherheitsratsmitglieder 1992 eine Erklärung, wonach die Verbreitung von nuklearen und anderen Massenvernichtungswaffen «a threat to international peace and security» im Sinne von Kapitel VII der Uno-Charta darstellt. Die Übernahme dieser Formulierung in die Resolution 1540 des Sicherheitsrats vom April 2004 erlaubt es ihm, auf eine durch nukleare Proliferation ausgelöste Bedrohung von Frieden und Sicherheit durch Massnahmen nach Kapitel VII zu reagieren – und zwar unabhängig davon, ob ein Staat Mitglied des NPT ist oder nicht. Sollte Teheran seinen Austritt aus dem NPT ohne jeglichen öffentlichen Bezug zu einer militärischen Nutzung seiner Anlagen erklären, dann müsste der Sicherheitsrat, zwar ohne eindeutige Beweise für einen bereits vollzogenen kriminellen Akt der Proliferation, gemäss Resolution 1540 handeln. Dennoch – oder gerade deshalb – hat sich der Sicherheitsrat die Auffassung zu eigen gemacht, dass der Auftrag aus der Resolution 1540 nicht nur die Verfolgung eines kriminellen Aktes der Proliferation umfasst, sondern auch den Eingriff bei Verdachtsfällen.

Der Sicherheitsrat kann einen Austritt Irans aus dem NPT nicht verhindern. Die Resolution 1540 legitimiert den Sicherheitsrat im Fall Irans jedoch zum Einsatz aller Möglichkeiten des Kapitels VII der Uno-Charta. Iran kann sich durch einen Austritt aus dem NPT auch nicht Sanktionen entziehen, weil die Resolution 1540 keinen Unterschied zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern des NPT macht. Gelänge es dem Sicherheitsrat jedoch nicht, sich in einem solchen Fall zu echten Sanktionen durchzuringen, dann wäre die Glaubwürdigkeit des Atomwaffensperrvertrages wohl endgültig dahin.

Hans Rühle war Leiter des Planungsstabes im deutschen Verteidigungsministerium.